

ОТРАЗЯВАНЕ НА ДЕЙНОСТТА НА ПАРЛАМЕНТА – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

доц. д-р Райна Николова¹

Отразяването на дейността на българския парламент от електронните медии предвижда обсъждането на въпроса за достъпа до програмно съдържание на трети лица, какъвто е законодателният орган. Тази тема има и други проявления, каквито са ролята на електронните медии за разпространяването на информация от политически характер, значението им за стимулирането на обществени дебати по актуални въпроси, предназначението им да фокусират вниманието на аудиторията върху определени социални проблеми, превръщането им във фактор за формирането на обществено мнение.

1. Общи положения

Политическите промени в България в края на 1989 г. оказват съществено влияние върху развитието на българското общество. Ролята на парламента на крайъгълен камък на демокрацията започва да отслабва през последните години. Множество социологически проучвания сочат Народно събрание сред институциите с най-ниско обществено доверие. Причините за това са комплексни. Те се коренят както в дейността на законодателния орган, така и в поведението на електронните медии при информиранието на обществото по важни политически теми. По-значимите фактори за спада на доверието на гражданите към Народното събрание в резултат на дейността на медиите са:

1. Липсата на достатъчна прозрачност в работата на Народното събрание ограничава интереса на гражданите към протичащите в парламента дебати и предизвиква капсулирането на държавния орган, без последният да успява да запознае гражданите с дневния ред на своята работа. Създадената през десетилетията пропаст в общуването между народните представители и техните избиратели води

след себе си до нарушаване на комуникацията на законодателния орган като цяло с гражданското общество.

2. Натрупаната в началото на 90-те години на XX век в България социална политическа енергия повлиява тогава върху съдържанието на радио- и телевизионните предавания, част от които независимо от своята друга жанрова характеристика (спорт, развлечение, образование, култура), започват да разпространяват програмно съдържание с политически характер. Това е аргументът, поради който IX Народно събрание в Решението си от 6.03.1990 г. относно статута на Българското радио и Българската телевизия въвежда една особена забрана към програмната дейност на държавните медии – Парламентарно-обществената комисия (надзорен орган) трябва да следи да не се нарушава основният характер на рубриците и на програмите. Обяснението за тази странна норма се съдържа в доклада на председателя на Парламентарната комисия за статута на КТР Людмил Стайков: “Това значи едно музикално предаване да не се превърне в спортно, да не кажа в политическо. В един момент имаше тенденция всички предавания бавно, но сигурно да се ориентират към политическата конюнктура на деня, защото стават по-интересни”². Прекомерната политизация на програмната дейност на електронните медии в края на миналия век провокира обратната тенденция в началото на XXI век – умора, пренастищане и незаинтересованост от отразяването на политическа тематика. Затова медиите разчитат на кратки дебати и популяризират безусловни коментари. Те предпочитат да показват зрелищни събития и атрактивни или развлекателни прояви на политиците.

3. Характеристиката на Народното събрание като държавен орган с неговата по-малка възможност да поема инициативата за политически реше-

¹ Доц. д-р Райна Николова е преподавател в Нов български университет.

² **Николова, Р.** Възникване и развитие на радиото и телевизията в България. Публичноправни аспекти. София, Сиела. 2006, с. 395.

ния в сравнение с Министерския съвет, провокира електронните медии да пренебрегват законодателния орган в полза на правителството. Поради особеностите на своята законодателна дейност, парламентът не може да реагира на събитията със същата бързина, както изпълнителната власт. Дългите парламентарни процедури, които са важни за внимателното разглеждане и приемане на законите, не кореспондират с бързото разпространение на новините чрез съвременните комуникационни технологии. В последните няколко години ролята на Народното събрание като централен политически форум за дебати в България отслабва, в резултат на водената политика на последните две управляващи коалиционни правителства, които подценяват публично и поставят на заден план дейността на народните представители в процеса на формиране на държавната политика.

4. Отразяването на дейността на Народното събрание изисква поддържането на високи журналистически стандарти в електронните медии, които имат за задача да информират, да коментират, да осигуряват средство за комуникация между различни социални групи, да дават на обществото възможност да си състави мнение по различни въпроси. Създаването на информационни предавания (новини и актуална публицистика) води до най-значимите финансови разходи за електронните медии. Търсенето на лесна доходност от страна на средствата за масово осведомяване и влиянието на пазарните сили провокират оттеглянето на електронните медии от задълбоченото отразяване на парламентарните дейности.

Изброените проблеми не са характерни единствено за България. Кризата в доверието към законодателния орган се появява през 90-те години на миналия век в Европа. Това е и причината за приемането на специален акт на Съвета на Европа. В Резолюция № 1142 (1997) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа³ са изброени няколко мерки за гарантиране на интензивната и ефективна комуникация между законодателния орган и гражданското общество:

а) осигуряване на по-голяма откритост на парламентарната работа, включително на заседанията на постоянните комисии чрез разглеждането на този проблем не само като въпрос на комуникационна политика, но и като важен политически приоритет с преки последици за функционирането на демокрацията;

б) по-добро прилагане на класическите комуникационни методи и на новите информационни технологии, в частност:

– осигуряване на най-добрите възможни условия за медиите и особено за парламентарните кореспонденти;

– осигуряване на бързо разпространение на информацията относно проведените дебати чрез бързо публикуване на стенографските протоколи и докладите във връзка с проведените разисквания;

– създаване на онлайн услуги за пряка електронна комуникация на парламента с обществото и журналистите;

– осигуряване на пълен достъп до парламентарните документи, така че да бъдат поощрявани обществените дискусии преди гласуването на даден закон;

в) използване на съветите на експерти в областта на комуникацията;

г) подобряване на достъпността на законите до гражданите, които не са специалисти в конкретната сфера на обществения живот, регулирана от нормативните актове;

д) предприемане на необходимите стъпки за попадане във фокуса на политическите дебати чрез рационализиране и ускоряване на административните процедури;

е) поощряване събирането на информационни пакети с цел представянето на законите пред журналистическата общност чрез описване на техните конкретни особености за професионалните кръгове;

ж) организиране на семинари за журналисти за запознаването им с естеството на парламентарната работа (законодателни процедури, парламентарни разисквания и чуждестранни практики), със специално внимание към журналистите от местните и регионалните медии;

з) създаване на комуникационни мрежи в Интернет, даващи възможности на гражданите да общуват интерактивно както с депутатите, така и с парламентарните служби за връзки с обществеността;

и) създаване на модели на независими телевизионни канали, посветени на парламентарната работа, какъвто е случаят в няколко европейски страни, САЩ и Канада;

к) подпомагане чрез финансови и други средства на парламентарни канали, които се стремят за осигуряване висококачествени новини на изцяло независима основа и които са заплашени от изчезване от пазарните сили.

³ Recommendations and Resolutions adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the media field. Strasbourg, 2005, p. 67–70.

2. Европейски практики

Парламентарните телевизионни програми в Европа са създадени както към националните законодателни органи (Испания, Италия, Франция, Гърция, Германия) или Европейския парламент, така и към обществени електронни медии (Великобритания). Те имат специален правен статус, обществена мисия, управление и финансиране, които произтичат от особеното им значение в публичната комуникация. В програмно отношение има две основни тенденции, в рамките на които се развива телевизионният канал. Във Великобритания, Испания и Германия се отдава предпочитание на разпространение на видео от пленарните заседания (80 на сто от програмното съдържание), като в по-малка степен се разпространяват коментари и анализи (20 на сто от програмното съдържание). Обратното е съотношението в програмната схема на френските парламентарни телевизионни програми. Те отдават предпочитанието си на коментарните рубрики, документалистиката и образователните предавания, предназначени за гражданското общество.

2.1. Великобритания

Парламентарната телевизионна програма във Великобритания *BBC Parliament* е част от структурата на корпорацията Би Би Си⁴. Предметът на дейност на Парламентарния канал на Би Би Си е да представи работата на британския парламент (Камара на общините и Камара на лордовете) и Европейския парламент на максимален брой зрители в Обединеното кралство, като я направи по-достъпна за аудиторията. Програмата излъчва предавания, които обсъждат парламентарната дейност или имат за предмет въпроси, стоящи встрани и извън обсега на парламентарните дебати. За създаването и разпространението на програмата корпорацията има издаден лиценз.

BBC Parliament се разпространява 24 часа в денонощието всеки ден. Той се излъчва свободно чрез цифров способ на територията на Обединеното кралство и едновременно по Интернет. На същата електронна съобщителна платформа е качено съдържание, което позволява многократно да се гледат качени до седмица по-рано материали. Общият обем на всяка група материали не може да надвишава 15 на сто от цялото телевизионно съдържание, предлагано по заявка. Програмата позволява в Интернет погребителите да гледат материали 30

дни след качването им в мрежата и дава възможност на ползвателите да имат следващ достъп до седем дни след първоначалното ползване. Някои предавания позволяват интерактивен достъп до телевизионни филми на цифровата платформа.

Финансирането на парламентарния канал на Би Би Си възлиза годишно на 2,6 милиона британски паунда. Всяка планирана или текуща промяна в годишните разходи за услугата до десет на сто от предварително определеното финансиране, изисква одобрението от Тръста на корпорацията и може да доведе до изменение на лиценза. Промяната на параметрите предизвиква промени в разходите, които излизат извън рамките на обичайните циклични фактори, сред които са средствата за значими спортни събития, разумно основание за оперативна гъвкавост (например, при програмирането) и политика на отчетност. Като има предвид тези фактори Тръстът може да прецени, че планираните или текущи промени в годишния бюджет в размер до 10 на сто от неговия общ размер могат да бъдат одобрени, ако извършването им ще е от значение за характера на услугата или нейното пазарно въздействие.

Целите и задачите пред програмната дейност на *BBC Parliament* предполагат предаванията да притежават следните особености: високо качество, оригиналност, привлекателен и дискуссионен характер, стремеж към възпитание на талантите на Обединеното кралство. Всички предавания трябва да показват обективност, точност и независимост. Програмата излъчва всички пленарни заседания на британския парламент, включително дебатите в двете камари, отразява работата на парламентите на Шотландия, Уелс и Северна Ирландия, изслушванията в някои постоянни комисии и работата на Европейския парламент. Услугата трябва да е с висока художествена стойност с малка или без никаква редакторска намеса (коментари или дикторски текст зад кадър).

BBC Parliament отразява широко конференциите на парламентарно представените политически сили, както и речите на водачите на другите партии със значимо електорално влияние. Парламентарният канал на Би Би Си отразява не по-малко 70 часа от сградата на Парламента в Уестминстър и поне 10 часа от работата на определени постоянни комисии седмично. Той посвещава най-малко 100 часа годишно програмно време на дейността на Европейския парламент с материали от Брюксел и Страсбург.

⁴ <http://www.bbc.co.uk/parliament/programmes/schedules>.

2.2. Испания

Началото на парламентарния телевизионен канал в *Испания* е положено през 1993 г.⁵ Тогава са монтирани първите телевизионни камери, които имат за задача от далечен план да заснемат и разпространяват пленарните заседания на парламента, а от 1998 г. същото е направено по отношение на заседанията на постоянните комисии. От 1996 г. Долната камера на парламента разполага с единен постоянен контрол върху съдържанието на заснетите материали от различните зали, от когато Конгресът има изключителното право да създава и разпространява безплатно с необходимото професионално качество за телевизиите сигнал в зоната на медиите, както и да разпространява в рамките на сградите на парламента. Всички материали се подават до телевизионната кула за разпространение от националните или чуждестранни телевизии, които биха искали да получат информация за дейността на Конгреса на депутатите. Те са адресирани и до държавната администрация, политически партии, медии, учреждения и неправителствени организации, които проявяват интерес към законодателния орган.

Canal Parlamento е телевизионна програма, създадена от Конгреса на депутатите с цел да се популяризира дейността на парламента. Програмата се разпространява пряко или на запис и отразява пленарните заседания и заседанията на постоянните комисии на парламента. По подобие на други европейски парламентарни програми, испанският *Canal Parlamento* възниква като инструмент на демокрацията в служба на гражданите, който има за задача да запознае избирателите непосредствено с естеството на работата на хората, спечелили тяхното доверие и явяващи се техни представители в законодателния орган. Предназначението на парламентарната програма е да доближи законодателния орган до гражданите и да направи по-силна връзката между тях.

Canal Parlamento започва излъчванията си за първи път на 5 април 2000 г., проследявайки тържественото заседание по конституирането на VII легислатура чрез кабелния далекосъобщителен оператор ONO. Програмата се излъчва от 9.00 ч. до 24.00 ч. от понеделник до петък, а в събота и неделя се излъчва от 10 ч. до 22 ч. Всяка сряда от 20.30 ч. се повтаря на запис заснетият парламен-

тарен контрол по отношение на правителството, стига да е приключило прякото излъчване на провеждания същия ден контрол.

2.3. Италия

Правната рамка на отразяването чрез прес-съобщения или чрез официални становища на дейността на държавните органи от страна на обществения оператор *RAI* се съдържа в чл. 22, ал. 1 и ал. 2 от Закон № 103 от 14.04.1975 г.⁶; чл. 10, ал. 5 и ал. 6 от Закон № 223 от 6.08.1990 г.; чл. 6, ал. 2, т. 4 и чл. 17, ал. 1 от Закон № 112 от 3.05.2004 г.; националният концесионен договор за предоставяне на услуги на *RAI*.

В Италия дейността на Сената (Горната камера на парламента) се отразява на основание на Декрет на председателя на Сената, обнародван в "Официален вестник", бр. 157 от 8 юли 2005 г.⁷

Председателят на Сената определя условията на отразяване на пленарни заседания или на части от тях от страна на обществената медия въз основа на отправено искане от страна на председателите на парламентарните групи. Заявлението трябва да е направено поне 24 часа преди началото на заседанието, за което председателят на Горната камера на парламента уведомява обществения оператор.

На основание на отправеното искане *RAI* (медия-концесионер) променя предварително определената си програмна схема и гарантира прякото телевизионно предаване, без включването на рекламни съобщения и на съпътстващи излъчването коментари. В случаите, когато е отправено искане до обществения оператор да предава пряко по ефирен път дейността на парламента, същото дерогира вече постъпили искания от други медии за отразяване на дейността на законодателния орган. Тези оператори имат възможност да предават чрез сателитния цифров канал, посветен на работата на парламента.

В случаите, когато общественият оператор или търговски медии с национален обхват желаят да отразяват пряко заседанията на парламента изцяло или отчасти, те следва да отправят молба до председателя на Сената най-малко 36 часа преди излъчването. Задължението за непрекъсване на предаването с търговски съобщения или коментари на медията се запазва и в този случай. Неизпъл-

⁵ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Congreso TV/CanPar/Programacion>.

⁶ Относно законодателството в областта на общественото разпространение на програми виж повече в **Николова, Р.** Развитие на обществените електронни медии в Европа през XX век – историко-правен анализ. – Юридически свят, 2007, № 1, с. 105 – 109.

⁷ <http://www.senato.it/istituzione/167040/genpagina.htm>.

нението на този ангажимент може да послужи като основание председателят на Сената да разпореди преустановяване на подаването на сигнал и излъчването на предаването. Всички искания до парламента се отправят от съответния главен редактор на електронната медия.

2.4. Франция

През 1999 г. във Франция се полагат нормативните основи на две дружества, които имат за задача да създават и разпространяват телевизионни програми за дейността на двете камари на парламента – на Сената (*Public Sénat*⁸) и на Националното събрание (*La Chaîne Parlementaire – Assemblée Nationale*, съкратено *LCP-AN*⁹) – Закон № 99-1174 от 30.12.1999 г. за създаване на Парламентарен канал. По силата на закона се учредяват две акционерни дружества, които имат за цел производството и разпространението на обществени телевизионни програми за информация и образование на гражданите относно обществено – политическия живот чрез парламентарни, образователни и други предавания. Правното положение на дружествата се определя в техния устав. Ежегодно всяко едно от дружествата сключва споразумение със съответната камара за условията на изпълнение на своята мисия, както и относно размера на финансирането чрез бюджетна субсидия от страна на камарата.

Програмното съдържание на двете дружества е *извън надзора на медийния регулаторен орган* във Франция (CSA)¹⁰. Финансовият контрол върху дейността на дружествата се осъществява не по общия ред, а съобразно правилника на съответната камара. Законът въвежда правила на задължителен пренос на програмите чрез кабел и сателит.

Предметът на дейност на *LCP-AN* включва следните задължения:

1. самостоятелното и съвместно продуциране на аудиовизуални произведения, както и придобиването на външни продукции;

2. възмездно или безвъзмездно предоставяне на права за излъчване на аудиовизуални произведения и на материали;

3. възможност за участие под всякаква форма във всяко френско или чуждестранно юридическо лице, чийто предмет на дейност би допринесъл за осъществяване на дейността на Дружеството.

Дружеството се управлява от Управителен съвет със следния състав:

а) председател на Управителния съвет

б) председател на Националното събрание (по право)

в) директор “Връзки с обществеността” на Националното събрание

г) по един депутат от всяка от парламентарно представените политически сили, по предложение на председателя на съответната парламентарна група. Мандатът на членовете на Управителния съвет е 3 години и той може да бъде подновен. Членовете на съвета могат да бъдат освобождавани от длъжност от председателския съвет на Националното събрание. Управителният съвет на дружеството се събира най-малко два пъти годишно на заседание. Съветът заседава, ако присъстват поне половината от неговите членове (задължително неговият председател). Управителният съвет взема своите решения с обикновено мнозинство. При равенство в гласовете, гласът на председателя на съвета е решаващ.

Управителният съвет разполага със следната компетентност:

1. Определя възнаграждението на председателя на съвета.

2. Утвърждава:

а) предложените от председателя на съвета общи насоки за развитието на програмата;

б) общите условия за сключване на договори, споразумения и сделки на дружеството;

в) прогнозното състояние на приходите и разходите за дейности и инвестиции и др.

3. Упълномощава при необходимост за извършването на вноски, поръчителства и гаранции,

4. Съгласува:

а) организацията на дейността на структурните звена в дружеството;

б) програмната схема.

5. Получава информация относно:

а) вземанията, задълженията, прехвърлянето на финансови участия;

б) извънредни субсидии, одобрени от акционера;

в) придобиване, замяна или прехвърляне на недвижимо имущество, отдаване под наем на имущество, когато срокът на наема е по-дълъг от 9 години.

⁸ <http://www.publicsenat.fr/>

⁹ <http://www.lcpn.fr/>

¹⁰ Относно компетентността на медийния надзорен орган виж в **Николова, Р.** Правен статус на френския медиен регулатор. Годишник на НБУ, департамент “Масови комуникации”, 2007.

Председателският съвет на Националното събрание назначава за срок от три години (с право на подновяване на мандата) Председател на Управителния съвет на дружеството, който не може да надвишава 68 години към момента на встъпване в длъжност. Председателят осъществява оперативното управление на дружеството. Програмната схема на канала съдържа преки излъчвания и записи на парламентарните дебати и обсъжданията в постоанните комисии на парламента по приемането на законодателни актове, репортажи, блокови предавания, образователни предавания за политическия, икономическия, социалния национален, местен или международен живот, публицистични предавания. Програмирането има за задача да допринесе за развитието на националното и гражданското чувство у аудиторията и насърчава активното участие на гражданите в обществения живот.

2.5. Европейски парламент

Телевизионният канал към Европейския парламент е създаден през 2008 г. и носи наименованието *europarlv*¹¹. Аргументите за изграждането на подобен тип комуникационна среда са следните:

а) Европейският парламент е поел ангажимент да направи своята работа възможно най-прозрачна и разбираема за европейските граждани, тъй като те имат правото да бъдат информирани и да разбират какво точно се случва в техния Парламент. Парламентарният канал дава възможност институцията да се приближи до гражданите по един модерен и креативен начин.

б) През последните десет години се наблюдава чувствително нарастване на броя на парламентарните канали в Европа.

Медията осъществява своята дейност въз основа на Редакционна харта, която съдържа следните основни положения:

а) Европейският парламент създаде телевизионен канал по интернет (носещ името „europarlv”), с цел да уважи правото на всички граждани да са запознати и разбират случващото се в институцията, за която са подали своя глас. Предназначението на канала е да допринесе за демократизирането на Европейския съюз и развитието на европейско обществено пространство.

б) Каналът се води от принципите на обществените услуги с цел да удовлетвори информационни и образователни потребности. Неговото предназначение е да гарантира представянето на всички ас-

пекти от живота на Парламента по привлекателен, правдоподобен и професионален начин.

в) Каналът гарантира отразяването на плюрализма на мненията в Европейския парламент, като надлежно отчита относителната тежест на политическите групи, в съответствие с неутрална и независима редакционна политика.

г) Каналът се разработва по такъв начин, който да засили прякото взаимодействие между Парламента и европейските граждани. Каналът дава възможност на гражданите да изразят своите възгледи относно неговото съдържание и да дадат своя принос за това съдържание.

д) Цялостното съдържание и стратегическата насоченост на канала се формулират ежегодно в документ, представен на Бюрото. Службите на Парламента отговарят за прилагането на настоящата рамка. Бюрото се състои от председателя на Европейския парламент, от 14-те заместник-председатели и от 5-ма квестори с роля на наблюдатели, избирани от Парламента за мандат от две години и половина, който може да бъде подновен.

е) Спазването на хартата се следи от консултативен съвет под ръководството на Бюрото на Парламента.

ж) Хартата е достъпна за обществеността и се публикува на интернет страницата на институцията.

Основанията да се потърси интернет като начин за разпространение на редакционното съдържание могат да се обобщат по следния начин:

а) интернет е много по-ефективен по отношение на разходите от традиционните телевизионни канали;

б) той се вписва много по-добре в съвременното развитие на технологиите, по-специално по отношение на сближаването на компютърните и телевизионните технологии и бързото разпространение на широколентов интернет;

в) каналът е създаден изцяло за удобство на потребителя, предоставяйки на зрителя широк избор от материали, които той може да гледа в удобно за него време и място;

г) интернет комуникацията отговаря на променящите се социални модели, при които много европейци, особено по-младите, прибягват все повече до интернет, когато търсят информация или новини;

д) дава много по-големи възможности за отразяване на различни езици;

е) това е единственият ефективен начин да се достигне до хората в страни извън Европейския съюз.

¹¹ <http://www.europarlv.europa.eu/>

EuroparlTV предлага широко отразяване на живо на различни събития от Парламента, като например дебатите по време на пленарни сесии (с линкове към аудиовизуални архиви на предишните сесии), както и дейността на пленарните комисии, която също се отразява. Част от видеоматериалите са придружени със субтитри на съответния официален език на държавите от ЕС.

3. Отразяване на дейността на Народното събрание – общи разпоредби

Правилникът за организацията и дейността на 41-то Народно събрание¹² предвижда функционирането на постоянна комисия с отношение към дейността на средствата за масово осведомяване и регулаторния орган в сферата на електронните медии. Тя се нарича Комисия по културата, гражданското общество и медиите¹³ и обединява своя предметен обхват функциите по парламентарен контрол в областта на културата, медиите и неправителствения сектор¹⁴ (чл. 18, ал. 2, т. 13 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е акт с нормативно съдържание, който съдържа правила за поведение (правни норми) с общозадължителен характер¹⁵. Постоянната комисия по културата, гражданското общество и медиите дава ежегодно становище относно финансирането от държавна субсидия на БНР, БНТ и СЕМ при приемането на Закона за държавния бюджет.

В правилника се съдържат някои разпоредби, които засягат отразяването на дейността на законодателния орган. Те се отнасят както до дейността на всички медии, така и до обществените електронни медии – Българското национално радио (БНР) и

Българската национална телевизия (БНТ). Заседанията на Народното събрание са открити и закрити. Те са закрити, когато важни държавни интереси налагат това или се се обсъждат документи, класифицирани по Закона за защита на класифицираната информация. Акредитираните журналисти и други журналисти, на които е осигурен достъп, могат да присъстват на откритите заседания на постоянните комисии на Народното събрание.

За първи път в историята на българския парламент правилникът предвижда откритите заседания на Народното събрание да се излъчват в реално време в интернет¹⁶. Този текст въвежда принципа на откритост в работата на законодателния орган, но не гарантира в нужната степен достъпът на аудиторията до редакционно съдържание, тъй като разпространението на информация се извършва не по ефирен път, освен това потребителите нямат възможност да ползват архив¹⁷.

4. Обществените оператори и дейността на парламента

Законът за радиото и телевизията предвижда в чл. 52 (ал. 2 – ал. 4) ред, по който се отразява дейността на парламента от обществените оператори – субекти на публичното право. Поддържаеме становището, че с оглед на субективната страна на административноправните медийни аудио- и аудиовизуални правоотношения това е форма на достъп до редакционно съдържание¹⁸.

По решение на Народното събрание БНР и БНТ са длъжни незабавно да предоставят програмно време за пряко предаване на пленарни заседания (чл. 52, ал. 2 от ЗРТ). Предоставянето на програмно време е безвъзмездно (чл. 52, ал. 3 от ЗРТ). Тези норми кореспондират с няколко текста на ПОДНС,

¹² Обн., бр. 58 от 27.07.2009 г., в сила от 27.07.2009 г., изм., бр. 60 от 30.07.2009 г., в сила от 30.07.2009 г.

¹³ През годините комисията, отговаряща за медийната дейност в Народното събрание, се нарича първоначално Комисия по радиото и телевизията (чл. 17, ал. 2, т. 14 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, обн., ДВ, бр. 94 от 1990 г.). Тя разширява своя предметен обхват на Комисия по радиото, телевизията и БТА през 1995 г. В Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, обн., бр. 96 от 2002 г. ресорната комисия е наименована Комисия по медиите. Правилникът (обн., ДВ, бр. 69 от 23.08.2005 г.), който действа в периода 2005–2009 г., определя в структурата на 40-то Народно събрание Комисия по гражданското общество и медиите (чл. 17, ал. 2, т. 20 от ПОДНС).

¹⁴ През 1995 г. към функциите на медийната комисия се присъединява компетентност по отношение на БТА. Друмева, Е. Новият Правилник на Народното събрание. – Съвременен право, 1995, № 2, с. 25. Тази стъпка е предприета, тъй като правното положение на държавната информационна агенция предвижда парламентарен надзор.

¹⁵ Спасов, Б. Парламентарно право. Бургас, Изд. NOVISSIMA VERBA, 1992, с. 35.

¹⁶ <http://www.parliament.bg/tv/>

¹⁷ Пленарните заседания на Народното събрание могат да се проследяват всяка сряда, четвъртък и петък от 9.00 до 14.00 часа на адрес: <http://www.parliament.bg/tv/>.

¹⁸ Николова, Р. Достъп до радио- и телевизионни програми. – Съвременен право, 2009, № 2, с. 23.

съгласно които откритите заседания на Народното събрание се предават пряко от Българското национално радио на определена от него честота, която покрива територията на цялата страна, и с репортажи по Българската национална телевизия. (чл. 41, ал. 1, изр. 1 от ПОДНС). Пряко предаване по Българската национална телевизия и Българското национално радио на пленарни заседания се излъчва по решение на Народното събрание (чл. 41, ал. 2 от ПОДНС). Пленарните заседания, в които се провежда парламентарен контрол, се предават пряко по Българската национална телевизия и Българското национално радио (чл. 41, ал. 4 от ПОДНС).

През 2009 г. Законът за радиото и телевизията е допълнен в тази си част с нормата на чл. 52, ал. 4, която предвижда: ”С цел осигуряване на публичност и прозрачност на дейността на Народното събрание БНТ като обществен телевизионен оператор предоставя програмно време на Народното събрание при условия и по ред, определени в договор”. Тази норма поставя в подчинена позиция обществената телевизия спрямо най-политическия държавен орган, тъй като се оказва, че публичността в работата на законодателния орган е поверена на БНТ, чиято обществена мисия е принижена до тази да изпълнява функциите на отдел „Връзки с обществеността” на Народното събрание.

Сравнителноправният анализ на европейските практики при отразяване на дейността на парламента показва наличието условно на два основни модела на юридическа регулация – програмно съдържание, създавано от самите законодателни органи, или специализирани програми на обществен оператор – субект на публичното право. В първия случай парламентът отговаря за отразяването на своята дейност, като не ангажира операторите с този вид публична комуникация. Във втория случай политическата независимост на Би Би Си от законодателния орган е гарантирана, доколкото медията има специално издаден лиценз, който урежда параметрите на програмната ѝ дейност и не позволява натиск върху функционирането ѝ при отразяването на едни или други аспекти от работата на парламента.

Българската правна система не принадлежи към нито един от споменатите образци. Тя представлява несръчна компилация на различни законодателни решения. Отсъствието на самостоятелни радио- и телевизионни програми на обществените

доставчици на медийни услуги, посветени на специфичната парламентарна тематика, с оглед на предстоящата цифровизация ще лиши българската аудитория от възможността пълноценно да следи работата на законодателния орган и да осъществява обществен контрол върху неговата дейност чрез средствата, които ѝ дават новите форми на комуникация.

Нормата на чл. 52, ал. 4 от ЗРТ търпи сериозна критика, тъй като е в сериозно противоречие с чл. 40, ал. 1 от Конституцията, гарантираща независимостта на електронните медии. Публичността и прозрачността на дейността на Народното събрание се осигуряват чрез БНТ на основание на подписан договор. Използваният термин “договор”, а не “споразумение”, подсказва за възмездния характер на отношенията, които възникват между законодателния орган и обществения оператор. Друг е въпросът защо подобен текст не е предвиден и за БНР, след като се говори за отразяването на дейността на парламента от обществените медии. За отдалечаването от подобни законодателни недоразумения би съдействало създаването по френски модел на обществена телевизионна програма. Един от силните аргументи в подкрепа на тази теза е особеният правен режим на програмното съдържание на *Public Sénat* и на *La Chaîne Parlementaire – Assemblée Nationale*, което не е обект на регулация от страна на френския надзорен орган CSA.

Заклучение

Моделът на регулация на дейността на обществените доставчици на медийни услуги при отразяване на дейността на парламента в България не принадлежи към нито един от утвърдените в Европа образци. В заключение бихме могли да обобщим, че към настоящия момент излъчването на парламентарния контрол от страна на БНР и БНТ нерядко се свързва с нарушаване на принципите на радио- и телевизионната дейност по чл. 10 от ЗРТ от двете електронни медии, тъй като прякото отразяване на парламентарни дебати е изпълнено с по-остър политически речник, който често пъти навлиза в пределите на враждебната реч и създава предпоставки за ангажирането на административно-наказателната отговорност на БНР и БНТ на основание чл. 17, ал. 1 и чл. 126, ал. 1 от ЗРТ.